

VISTO:

El trámite n° **2560/19**, iniciado por el señor quien en representación de un grupo de licenciados/as en enfermería que se desempeñan en hospitales dependientes de la Dirección General de Hospitales del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, solicitó la inclusión en la Carrera Profesional Hospitalaria.

Y CONSIDERANDO QUE:

I.- Hechos

Esta Defensoría del Pueblo recibió numerosas quejas presentadas por Licenciados/as en Enfermería que revistan en diversos hospitales del sistema de salud de esta Ciudad, en las que se denunció que la Administración impulsó una reforma de la Carrera Profesional de la Salud que fue votada en tiempo récord y donde se excluyó a tres (3) de las profesiones centrales del sistema sanitario: Licenciados/as en Enfermería, Instrumentación Quirúrgica y Bioimágenes (fs. 1/9).

En ese marco, se mantuvo una entrevista con algunos/as profesionales, ocasión en la que expresaron sentirse discriminados/as porque la exclusión de la carrera implica la imposibilidad de acceder a los cargos máximos de conducción de los Hospitales del Gobierno porteño. Además, advirtieron el perjuicio salarial existente toda vez que el escalafón de los/as profesionales de la salud contempla categorías salariales superiores a las establecidas en el agrupamiento Asistencia a la Salud y Apoyo Social donde están contemplados los/as enfermeros/as y demás técnicos/as y profesionales de la salud excluidos/as de la Ley n° 6.035^[1] (según texto consolidado Ley n° 6.588^[2]) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En relación con la Nueva Carrera de Enfermería y Especialidades Técnico-Profesionales de la Salud, aprobada por Acta n° 3/2019^[3] del entonces Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, manifestaron su disconformidad porque los/as discrimina -ya que consideran que como profesionales deberían estar incluidos/as en



la Carrera de Profesionales de la Salud-, como así también por los adicionales que establece -que son no remunerativos, al margen de que los módulos y guardias técnicas tienen un valor inferior a los fijados para las guardias médicas- (fs. 15/16).

A tenor del reclamo, desde este Órgano Constitucional se remitieron sendos oficios a la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos (SSGRH) a fin de poner en conocimiento el mismo, y por los cuales se solicitó informar: “... 1) *Motivo por el cual no se incluyó a los Licenciados en Enfermería en la nueva Carrera de Profesionales de la Salud.* 2) *Cantidad de enfermeros que revistan en el Sistema Público de Salud (detallados por función: licenciados, enfermeros y auxiliares).* 3) *Sí se elaboró el proyecto de nueva carrera de enfermería y especialidades técnico-profesionales de la salud. En su caso, señale estado de avance.* 4) *Sí las sumas no remunerativas detalladas en el Anexo I del Acta Paritaria n° 3/19 serán incorporadas a los haberes de los agentes que las perciben...*” (fs. 18/19 y 21/22).

A fs. 23/24, consta la presentación efectuada por un grupo de profesionales que revistan en el escalafón general del Hospital General de Agudos “Dr. Carlos G. Durand”, quienes solicitaron que se les aclarara el contenido del Acta de Negociación Colectiva n° 16/19 - aprobada por Resolución n° 2.675/MEFGC/2019^[4]- que establece la creación de la Carrera de Enfermería y Especialidades Técnico-Profesionales de la Salud, y si les correspondería el goce de los beneficios establecidos en la misma. Al respecto, se les informó que están incluidos/as en los alcances de la norma (fs. 25).

Con posterioridad, desde esta Defensoría del Pueblo se cursó un nuevo oficio a la SSGRH, por el cual se requirió informar: “... 1) *Motivo por el cual no se incluyó a los Licenciados en Enfermería en la nueva Carrera de Profesionales de la Salud.* 2) *Cantidad de enfermeros que revistan en el Sistema Público de Salud (detallados por función: licenciados, enfermeros y auxiliares).* 3) *En relación a la nueva carrera de enfermería y especialidades técnico-profesionales de la salud, [especifique] si la licencia por descanso anual profesional establecida en el Anexo II se aplica a los profesionales no incluidos en la Ley n° 6035 pero que cumplen tareas asistenciales en hospitales públicos y revistan en el escalafón general*



(es el caso de [psicólogos/as], psicopedagogos/as, etc.). 4) Sí las sumas no remunerativas detalladas en el Anexo I del Acta Paritaria n° 3/19 serán incorporadas a los haberes de los agentes que las perciben...” (fs. 27/28).

En respuesta, la Administración mediante Informe n° IF-2019-34434217-GCABA-DGDSCIV, señaló que “... 1. Los licenciados en enfermería están incluidos en la Carrera de Enfermería y Especialidades Técnico-Profesionales de la Salud, aprobada mediante Acta de Negociación Colectiva N° 16/19, instrumentada por Resolución N° 2.675/MEFGC/19. 2. Dentro de la Carrera de Enfermería y Especialidades Técnico-Profesionales de la Salud revisten 9.704 de enfermeros, de los cuales: - 3.904 se desempeñan como licenciados en enfermería. - 4.350 se desempeñan como enfermeros profesionales. - 1.450 se desempeñan como auxiliares de enfermería. 3. En el Anexo II del Acta N° 16/19 se establecen las pautas para el otorgamiento y usufructo de la licencia por descanso anual profesional prevista para los agentes comprendidos en la Carrera de Enfermería y Especialidades Técnico-Profesionales de la Salud. 4. Las sumas detalladas en el Anexo I del Acta Paritaria N° 3/19 se aplican de acuerdo a lo allí establecido” (fs. 32).

A fs. 33/37, consta otro reclamo de un enfermero profesional referido a las sumas no remunerativas otorgadas por el Acta de Negociación Colectiva n° 5/19.

A raíz de dicha ampliación, desde este Órgano Constitucional se envió un pedido de información a la SSGRH (fs. 38/40); dependencia que en su responde y por medio del Informe n° IF-2021-28476134-GCABA-DGALH, indicó que “... El personal de enfermería perteneciente a planta transitoria no pertenece a la ‘Carrera de enfermería’, sino que es una planta ad hoc creada por Decreto 138/20 con una duración determinada y que actualmente se encuentra vigente hasta el 30/9. Dicho decreto no se corresponde en cuanto a equivalencias con la planta transitoria de la carrera de enfermería, sino que crea sus propias categorías específicas (AE01, EP01 y LS01) las que coinciden con un CETINI03/G, T o G dependiendo el puesto...” (fs. 44/45). Asimismo, detalló la siguiente información:



UNIVERSO	CR	AUXILIAR DE ENFERMER[Í]A	ENFERMERO PROFESIONAL	LICENCIADO EN ENFERMERÍA
<i>PLANTA PERMANENTE</i>	85	1227	4300	4266
<i>PLANTA TRANSITORIA</i>	49	161	2444	362
TOTAL		1388	6744	4628

Posteriormente, y a fin de recabar información más precisa, se requirió a la SSGRH indicar: “... **1.-** Del total de enfermeros/as que revistan en planta permanente, la cantidad asignada a cada dependencia (Hospitales, Centros de Salud y Acción Comunitaria, Centros de Salud Comunitario u otros efectores/programas) detallados por función. **2.-** Del total de enfermeros/as que revistan en planta transitoria, la [cantidad] asignada a cada dependencia (Hospitales, Centros de Salud y Acción Comunitaria, Centros de Salud Comunitario u otros efectores/programas) detallados también por función...” (fs. 53/55).

En contestación, la Administración envió la documentación solicitada, según consta a fs. 64/69; de la cual surge que al mes de octubre de 2021, el personal de enfermería que revista en la Carrera de Enfermería de Especialidades Técnico-Profesionales de la Salud, ascendía a un mil doscientos diecinueve (1219) “Auxiliares de Enfermería”, cuatro mil doscientos sesenta y cuatro (4264) “Enfermeros Profesionales”, y cuatro mil doscientos treinta y cuatro (4234) “Licenciados en Enfermería”. A su vez, la planta transitoria contaba con ciento cincuenta y cinco (155) “Auxiliares de Enfermería”, dos mil trescientos treinta y seis (2336) “Enfermeros Profesionales”, y trescientos cincuenta y dos (352) “Licenciados en Enfermería”.

A fin de actualizar dicha información, desde esta Defensoría del Pueblo se consultó nuevamente a la SSGRH (fs. 70/74); la que a la fecha de la presente Resolución, no brindó respuesta al respecto, pese a haberse vencido el plazo para hacerlo y a haberse presentado un pronto despacho (fs. 75).



Por último, el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 12 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, comunicó la existencia del proceso que tramita en autos caratulados: “Asociación de Profesionales en Instrumentación Quirúrgica de la CABA c/ GCBA s/Amparo - Empleo Público-Escalafonamiento”, Expediente n° 9887/2019-0 (fs. 81/83).

II.- Marco normativo

La Constitución Nacional en su art. 14 bis establece que *“El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor (...) retribución justa (...) estabilidad del empleado público...”*; y en su art. 16 estipula que *“... Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad...”*.

Por su parte, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dispone en su art. 10 que *“Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”*; y, en su art. 11, que *“Todas las personas tienen idéntica dignidad y son iguales ante la ley. Se reconoce y garantiza el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones que tiendan a la segregación por razones o con pretexto de (...) caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo. La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad”*.

Asimismo, en su art. 43, establece que *“La Ciudad protege el trabajo en todas sus formas. Asegura al trabajador los derechos establecidos en la Constitución Nacional y se atiene a los*



convenios ratificados y considera las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (...) Garantiza un régimen de empleo público que asegura la estabilidad y capacitación de sus agentes, basado en la idoneidad funcional. Se reconocen y organizan las carreras por especialidad...”.

La Ley n° 471^[5] (según texto consolidado Ley n° 6.588) de Relaciones Laborales, indica que “... *Las relaciones de empleo público de los trabajadores del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires se rigen por: a. La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (...) b. La presente Ley y su normativa reglamentaria. c. Los convenios colectivos celebrados y aprobados de conformidad con lo dispuesto en la presente (...) d. La Ley de Riesgos del Trabajo N° 24.557 (...) y la Ley Previsional N° 24.241 (...) y sus modificatorias y complementarias. e. Los Convenios de la OIT (...) f. Las normas reglamentarias*” (art. 1°).

Asimismo, establece que “... *Las relaciones de empleo público comprendidas en la presente Ley se desenvuelven con sujeción a los siguientes principios: (...) c. Igualdad de trato y no discriminación (...) k. Un régimen de movilidad funcional que permita la mejor utilización de los recursos humanos, sobre la base del respeto a la dignidad personal de los trabajadores de la Ciudad, y en correlación con el empleo de métodos sistemáticos y permanentes de formación profesional. l. Establecimiento de un régimen remuneratorio que incentive la mayor productividad y contracción a las tareas de los trabajadores de la Ciudad, conformado por diversos componentes que tengan relación con el nivel escalafonario alcanzado, la función efectivamente desempeñada, la experiencia e idoneidad, y la productividad evidenciada en el cumplimiento del trabajo...*” (art. 2°).

A su vez, la citada norma en el art. 9°, estipula que los/as trabajadores/as es esta Ciudad “... *tienen derecho a: a. condiciones dignas y equitativas de labor (...) c. desarrollar una carrera administrativa, que le posibilite el desarrollo personal y profesional, con un equipamiento conforme a la tecnología moderna. d. la igualdad de oportunidades en la carrera administrativa y a la no discriminación por razones de sexo, e. una retribución justa*



conformada por distintos componentes que tengan relación con el nivel escalafonario alcanzado, la función efectivamente desempeñada y la productividad evidenciada en el cumplimiento del trabajo...” (lo resaltado es propio).

En este punto, vale mencionar que las condiciones de trabajo y de vida del personal de enfermería son temáticas que aborda la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que culminó con el dictado de la Recomendación 157 y la elaboración del Convenio 149. Dicha Recomendación en su punto V. *Participación*, expresa que “... *Se debería hacer lo necesario para fomentar, a todos los niveles y de acuerdo con métodos apropiados a las condiciones nacionales, la participación del personal de enfermería en la planificación y en la adopción de las decisiones relativas a la política nacional de salud en general y a la de su profesión en particular...*”.

Por su parte, el Preámbulo del citado Convenio, realza el valor de la tarea efectuada por dicho personal, sentando la siguiente posición: “... *Reconociendo el cometido esencial que, en colaboración con las demás categorías de personal de los servicios de salud, desempeña el personal de enfermería para la protección y mejoramiento de la salud y bienestar de la población; Reconociendo que el sector público, como empleador de personal de enfermería, debería desempeñar un papel activo en el mejoramiento de las condiciones de empleo y de trabajo del personal de enfermería; Observando que la situación actual del personal de enfermería en numerosos países del mundo, caracterizada por la escasez de personal calificado y una utilización a veces inadecuada del personal existente, constituye un obstáculo para el desarrollo de servicios de salud eficaces...*”.

II.i.- Ejercicio de la Enfermería en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ley de Ejercicio de la Enfermería n° 298^[6] (según texto consolidado Ley n° 6.588) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tiene por objeto “... *garantizar un sistema integral, continuo, ético y calificado de cuidados de enfermería, acordes a las necesidades de la población, sustentados en los principios de equidad y solidaridad para contribuir a mejorar la salud de las personas, familia y comunidad*” (art. 1°); y, comprende “... a. *El cuidado de la*



salud en todo el ciclo vital de la persona, familia y comunidad y su entorno, en las funciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, a través de intervenciones libres, autónomas, independientes, interdependientes en la modalidad de atención existente y de las que se habiliten en el área sectorial e intersectorial relacionada directa e indirectamente con la salud. b. La gestión, administración, docencia, investigación, auditoría y asesoramiento en el sistema de salud y en la del sistema formal educativo y en todos los demás sistemas, sobre temas de sus incumbencias. c. La dirección y administración de servicios de salud, la presidencia e integración de tribunales o jurados en los concursos para el ingreso y cobertura de cargos en el sistema asistencial y educativo, la realización de actividades jurídico periciales, y la dirección de establecimientos educativos en el área de incumbencia. d. La integración y participación en los organismos que regulen y controlen el ejercicio de la enfermería en todos sus niveles. Todas estas funciones son realizadas únicamente por las personas autorizadas a ejercer la enfermería de acuerdo a las incumbencias de los respectivos títulos y certificados habilitantes, sin perjuicio de las que se compartan con otros profesionales del ámbito de la salud” (art. 3º).

Asimismo, en su art. 13, establece que *“Son derechos de los Profesionales y Auxiliares, según sus incumbencias: a. Ejercer sus funciones e incumbencias de conformidad con lo establecido por la presente ley y su reglamentación. b. Asumir responsabilidades acordes con la formación recibida, en las condiciones que determine la reglamentación de la presente ley...”*.

De igual manera, en su art. 5º reconoce *“... dos niveles para el ejercicio de la enfermería: a) Profesional - Licenciada/o en enfermería. - Enfermera/o b) Auxiliar: - Auxiliar de enfermería. Rigen las incumbencias de cada nivel determinadas por el Decreto PEN 2497/93...”*^[7].

La Ley Nacional nº 24.004^[8] -y modificatorias-, en su art. 2º, dispone que *“El ejercicio de la enfermería comprende las funciones de promoción, recuperación y rehabilitación de la salud, así como la de prevención de enfermedades, realizadas en forma autónoma dentro de los límites de competencia que deriva de las incumbencias de los respectivos títulos habilitantes. Asimismo será considerado ejercicio de la enfermería la docencia, investigación y asesoramiento sobre temas de su incumbencia y la administración de servicios, cuando sean*



realizados por las personas autorizadas por la presente a ejercer la enfermería”; y, en su art. 3º reconoce “... dos niveles para el ejercicio de la enfermería: a) Profesional (...) b) Auxiliar...”

Desde el año 2019, el personal de enfermería se encuentra enmarcado en la Carrera de Enfermería y Especialidades Técnico-Profesionales de la Salud creada por Acta de Negociación Colectiva n° 16/19 y aprobada por Resolución n° 2.675/MEFGC/2019, la cual también alcanza a los/as integrantes de equipos de salud cuya función principal está abocada a especialidades de asistencia técnico - profesional de la salud.

En relación con el Ejercicio de la Enfermería la citada Carrera reconoce tres (3) niveles: a) Auxiliares de Enfermería, b) Enfermeros Profesionales y, c) Licenciados en Enfermería (art. 3º del Anexo I, Acta de Negociación Colectiva n° 16/19).

En cuanto a las Especialidades Técnicas en salud, incluye Técnicos/as en: a) Instrumentación quirúrgica, b) Podología, c) Anestesiología, d) Biotecnología, e) Citología, f) Diálisis, g) Esterilización, h) Hematología, i) Hemoterapia, j) Laboratorio, k) Laboratorio en Patología, l) Medicina Nuclear, ll) Neurofisiología, m) Ortesis y Prótesis, n) Prácticas cardiológicas, ñ) Mecánica dental, o) Asistencia dental, p) Óptica, q) Bioterio, r) Químico, s) Radiología, t) Necropsia, u) Perfusión. Y, entre las Especialidades Profesionales de la salud, se encuentran: Licenciados/as en: a) Instrumentación Quirúrgica, b) Producción de biomágenes, c) Biotecnología, d) Ortesis y Prótesis.

La carrera reconoce tres (3) niveles de cargos de conducción (Departamento, División y Sección) a los cuales se accede por concurso, y cuatro (4) categorías para todos los cargos: **1) Auxiliar de la Salud (AS); 2) Enfermero Profesional de la Salud (EP); 3) Técnico de la Salud (TS); 4) Licenciado de la Salud (LS)**. Dentro de cada categoría existen tramos (Inicial, Medio y Avanzado) y, dentro de cada tramo, grados.

Además, contempla los siguientes mecanismos de movilidad: Cambio de categoría, Promoción horizontal (ante el cumplimiento de los requisitos establecidos: evaluación de desempeño positiva y créditos de capacitación) y la Promoción vertical por concurso.

Con relación al régimen de licencias, además de las previstas en la Ley n° 471 (según texto consolidado Ley n° 6.588) de Relaciones Laborales, y en el Convenio Colectivo de Trabajo instrumentado por Resolución n° 2.778/MHGC/2010, los/as trabajadores/as que integran la Carrera de Enfermería y Especialidades Técnico-Profesionales de la Salud cuentan con licencias exclusivas, incorporadas en el Acta de Negociación Colectiva n° 16/19. Las mismas son: • Licencia por Descanso Anual Profesional de 10 días; y • Licencias Extraordinarias por Capacitación (con o sin goce de haberes).

En relación con la jornada, los/as agentes de la carrera cumplen 35 horas semanales y 30 horas semanales, según se trate de áreas comunes o cerradas (áreas insalubres/riesgosas o críticas) respectivamente.

Posteriormente por Acta de Negociación Colectiva n° 19/2022, se creó la Carrera de Profesionales en Enfermería (CAPE) la cual tiene como objeto la formación y el desarrollo del personal profesional de enfermería de planta permanente del Gobierno local. Del Acta surge el compromiso de establecer en el plazo de seis (6) meses las pautas específicas del régimen laboral de dicha Carrera. Mientras tanto rigen las disposiciones previstas en el Acta de Negociación Colectiva n° 16/19.

II.ii.- Ejercicio de la Enfermería en otras jurisdicciones

Los/as enfermeros/as del sistema de salud público de la Provincia de Buenos Aires se rigen por el Estatuto y Escalafón para el personal de la Administración Pública de la Provincia normado por Ley n° 10.430^[9] -y modificatorias-. No obstante, a través de la Ley n° 13.538^[10] -y modificatorias- se otorgó la posibilidad de reubicar, por única vez en el régimen de la

Carrera Profesional Hospitalaria -Ley n° 10.471^[11] y modificatorias-, a los/as agentes que realizan actividades profesionales de enfermería en establecimientos asistenciales dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, siempre que posean título universitario de Licenciado en Enfermería, se encuentren debidamente matriculados/as para ejercer tal profesión y presten su conformidad para dicha reubicación.

En el caso de la Provincia de Córdoba, la Ley n° 7.625^[12] -y modificatorias- establece el Régimen del Personal que integra el Equipo de Salud Humana, el cual integra en un único escalafón a los/as profesionales universitarios/as, terciarios/as y auxiliares, con los respectivos niveles escalafonarios, tramos y categorías.

La Provincia de Santa Cruz, también posee una Carrera Profesional Sanitaria creada por Ley n° 1765^[13] -y modificatorias-, para los/as agentes que prestan servicios en los establecimientos dependientes del Ministerio de Asuntos Sociales de esa Provincia por medio de la práctica de la actividad médica y de las profesiones conexas. En sus agrupamientos la Carrera comprende a los/as profesionales médicos/as, a los/as profesionales universitarios/as con carreras de cinco (5) años o más, a los/as profesionales universitarios/as cuyas carreras sean de cuatro (4) o más años de duración, y a otros profesionales universitarios/as con carrera de menos de cuatro (4) años de duración.

Por su parte, la legislación de la Provincia de San Juan, posee una “Carrera Asistencial, Preventiva y Sanitaria” (Ley n° 2.580^[14] -y modificatorias-) para los/as profesionales universitarios/as: médicos/as, odontólogos/as, bioquímicos/as, químicos/as, psicólogos/as, bacteriólogos/as, farmacéuticos/as, obstetras, dietistas, fonoaudiólogos/as, kinesiólogos/as, terapeutas, enfermeros/as diplomados/as en universidad nacional, privada o extranjera, cuyo título sea reconocido oficialmente; psicopedagogos/as y otros/as profesionales especializados/as en materias de Salud Pública que ejerzan cargos rentados por el Servicio Provincial de Salud.

II.iii.- Carrera Profesional Hospitalaria

La Carrera Hospitalaria creada por Ley nº 6.035 (según texto consolidado Ley nº 6.588) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establece “... *el régimen aplicable a los profesionales de la salud que desarrollen servicios con carácter permanente, de planificación, ejecución, coordinación, fiscalización, investigación y docencia, y control y gestión de planes, programas y acciones destinados a la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud de la población en el Sistema Público de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...*” (art. 5º). Además, detalla las profesiones universitarias incluidas en la misma (art. 6º); y dispone que “... *El Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrá, a propuesta del Ministerio de Salud en consulta con las asociaciones sindicales pertinentes, incluir otras profesiones con título universitario, de acuerdo a las prioridades fijadas por la política sanitaria para el Sistema Público de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*” (art. 8º).

La Carrera, además, establece un régimen de licencias exclusivo, entre las cuales se destaca el descanso anual remunerado de carácter obligatorio, la licencia adicional por estrés profesional y licencias por capacitación con o sin goce de haberes y pausa por capacitación (Capítulo VI de la Ley nº 6.035 -según texto consolidado Ley nº 6.588-).

Las profesiones universitarias que están incluidas son las siguientes: “... 6.1) Médicos, 6.2) Odontólogos, 6.3) Lic. En Obstetricia y Obstétricas, 6.4) Bioquímicos, 6.5) Licenciados en Bioquímica, 6.6) Farmacéuticos, 6.7) Licenciados en Física Médica, 6.8) Licenciados en Psicología, 6.9) Licenciados en Psicopedagogía, 6.10) Licenciados en Musicoterapia y Musicoterapeutas, 6.11) Licenciados en Terapia Ocupacional, 6.12) Licenciados en Fonoaudiología, 6.13) Licenciados en Kinesiología, 6.14) Fisioterapeutas, 6.15) Licenciados en Nutrición, 6.16) Licenciados en Trabajo Social y Lic. En Servicio Social, 6.17) Veterinarios, 6.18) Licenciados en Ciencias Antropológicas y/o Antropólogos. 6.19) Licenciados en Sociología, 6.20) Licenciados en Biología, 6.21) Licenciados en Ciencias de la Educación, 6.22) Licenciados en Sistemas de Información para la Salud, 6.23) Licenciados en Estadísticas para la Salud, 6.24) Licenciados en Comunicación Social y/o en Ciencias de la Comunicación” (art. 6º de la Ley nº 6.035 -según texto consolidado Ley nº 6.588-). Sin perjuicio de lo cual pueden incorporarse nuevas profesiones.



Por otra parte, se reconoce un régimen de promoción mediante: a) Promoción de grado, b) Cambio de categoría, c) Cambio de especialidad, y prevé 2 categorías: a) MS: personal de ejecución que acredita especialidad o residencia o concurrencia; y b) PS: personal de ejecución que acredita título profesional habilitante. Cada categoría, a su vez, posee grados que se determinan de acuerdo a la experiencia y mérito del profesional (Capítulo X de la Ley n° 6.035 -según texto consolidado Ley n° 6.588-).

En cuanto a la jornada, en los cargos de ejecución la misma es de treinta (30) horas semanales y en los cargos de conducción es de cuarenta (40) horas semanales. Del régimen horario asignado a cada profesional, seis (6) horas son destinadas a capacitación y formación en servicio (Capítulo XII de la Ley n° 6.035, según texto consolidado Ley n° 6.588).

II.iv.- Jurisprudencia: “Asociación Trabajadores del Estado y Otros c/ GCBA s/ Amparo - Otros” - Expediente n° 44965/2018-0

La Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) promovió una acción de amparo con el objeto de que se declarara la inconstitucionalidad de los arts. 6° y 7° de la Ley n° 6.035 (según texto consolidado Ley n° 6.588); se ordenara al Gobierno de esta Ciudad, incluir en el régimen de la Carrera de Profesionales de la Salud a quienes poseían título y matrícula habilitante de las licenciaturas en Enfermería y/o Producción de Bioimágenes y/o Psicomotricidad; y se declarara, también, la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del art. 10 de dicha Ley para tales profesionales que al momento del dictado de la misma se encontraran en planta permanente del escalafón general (Ley n° 471 -según texto consolidado Ley n° 6.588-) con encasillamiento en la categoría profesional y prestaran servicios en el ámbito de los organismos del Ministerio de Salud, quienes deberían someterse a un futuro reescalafonamiento en la Comisión Paritaria respectiva.

Alegan que dichas licenciaturas cumplen con todos los requisitos exigidos en la Carrera de Profesionales de la Salud y que la omisión y exclusión de tales profesionales resulta



arbitraria e irrazonable y les produce una afectación a sus salarios, como así también, sobre la jornada laboral, licencias y carrera profesional, cuestiones que no fueron receptadas en la Carrera de Enfermería y Especialidades Técnico-Profesionales de la Salud.

Por su parte, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, planteó que la cuestión se había tornado abstracta en virtud de la Carrera de Enfermería y Especialidades Técnico-Profesionales de la Salud.

El Juzgado de Primera Instancia realizó un amplio análisis de la problemática y concluyó que **“... se encuentra hartamente acreditado que las licenciaturas en Enfermería, Producción de Bioimágenes y Psicomotricidad CUMPLEN CON LOS REQUISITOS EXIGIDOS EN EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY n° 6.035 para integrar la Carrera de Profesionales de la Salud por lo que la omisión y exclusión de dicho régimen constituye una afectación a su derecho a la igualdad...”**

Por ello, el Tribunal resolvió hacer lugar a la acción de amparo colectivo incoada por la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los arts. 6° y 7° de la Ley n° 6.035 (según texto consolidado Ley n° 6.588). Además, delineó las conductas que debe cumplir el Gobierno de esta Ciudad hasta tanto normativamente sea suplida la omisión inconstitucional apuntada.

Así, se dejó asentado en la sentencia que el Gobierno porteño **“... deberá, en el plazo de sesenta (60) días hábiles judiciales, APLICAR el régimen previsto en la Carrera de Profesionales de la Salud. Es decir, EQUIPARAR en cuanto a las condiciones laborales previstas en dicha carrera (vg. salario, antigüedad, licencias, etc.) a la persona que: 1) cuente con el título de Licenciatura en Enfermería, Producción de Bioimágenes y Psicomotricidad; 2) se encuentre en planta permanente encasillada en la categoría profesional del escalafón general (CEETPS o Agrupamiento de Actividades de Asistencia a la Salud y Apoyo Social); y 3) preste actualmente o quienes así lo hagan en el futuro servicios en el Sistema Público de Salud. Ello no importa burlar el requisito del concurso dado que no se ha ordenado la incorporación a la carrera con reencasillamiento alguno sino**



*la equiparación de las condiciones laborales a la luz de la omisión y exclusión inconstitucional apuntada, violatoria de los derechos de la clase afectada...”. Además, “... Para quienes cumplieren los tres puntos anteriores y CUENTEN CON ANTIGÜEDAD, se les **deberá reconocer la que tenían en el Régimen General al momento de aplicarles el régimen establecido en la Carrera de Profesionales de la Salud...**”.*

III.- Conclusión

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la enfermería es una actividad que abarca la atención autónoma y en colaboración dispensada a personas de todas las edades, familias, grupos y comunidades, enfermos o no, y en todas las circunstancias. Comprende la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y la atención dispensada a enfermos, discapacitados y personas en situación terminal.

La enfermería es una profesión indispensable para conformar un sistema de salud de calidad, impacto, equidad y eficiencia. La OMS señala que el 70% de las acciones en salud son competencia de Enfermería y la reconoce como unos de los ejes fundamentales en la conformación y estructuración de los sistemas de salud.

Al mes de septiembre de 2021, el sistema de salud público local contaba con un total de nueve mil setecientos noventa y tres (9793) enfermeros/as, de los/as cuales cuatro mil trescientos (4300) son “Enfermeros/as Profesionales”, cuatro mil doscientos sesenta y seis (4266) “Licenciados/as en Enfermería”, y un mil doscientos veintisiete (1227) “Auxiliares de Enfermería”. Todos/as ellos/as revistan en la Carrera de Enfermería y Especialidades Técnico-Profesionales de la Salud. Además del personal de planta transitoria, el cual ascendía a trescientos sesenta y dos (362) “Licenciados/as en Enfermería”, dos mil cuatrocientos cuarenta y cuatro (2444) “Enfermeros/as Profesionales”, y ciento sesenta y uno (161) “Auxiliares de Enfermería”.

Cabe destacar que la enfermería por tratarse de una actividad vinculada a las tareas de cuidado, es una ocupación altamente feminizada. Según lo analizado por la OIT, mientras



en los trabajos masculinizados el reconocimiento social depende del valor económico y productivo del trabajo realizado, en los trabajos feminizados el trabajo tiene más reconocimiento cuanto menor o más oculto queda el valor económico del mismo y cuanto más invisibilizada es su contribución a la lógica de acumulación y reproducción del capital. En ese sentido, es concluyente que el sistema de salud funciona como reproductor de las desigualdades, en palabras de Duré, Cosacov, y Dursi, éste “... opera como un marco normativo que estructura prácticas y discursos que han construido a nivel simbólico, subjetivo e institucional las desigualdades entre mujeres y varones en el ámbito de actuación médica...”^[15]. Sumado a ello, estas desigualdades se profundizan en el sector de enfermería con relación a otros profesionales de la salud que revistan en otra carrera administrativa a la cual se asigna una estructura salarial superior.

La pandemia puso en evidencia la relevancia del sistema de salud pública y el rol fundamental que desempeñan en el mismo los/as enfermeros/as. Además, quedaron expuestas las falencias del sistema de salud, el cual históricamente posee un déficit muy grande en términos de infraestructura, equipamiento, insumos y fuerza laboral, en especial de enfermería.

Como consecuencia de ello, el día 28 de diciembre de 2021, el Gobierno local llamó a Concurso Público Abierto de Antecedentes y Oposición, para la cobertura de un mil doscienta cincuenta (1250) vacantes del puesto de Enfermero/a Profesional o Licenciado/a en Enfermería, de las cuales ochocientos trece (813) vacantes serán asignadas en Hospitales y Centros de Salud y Acción Comunitaria (Ce.S.A.C.) dependientes del Gobierno porteño, las Subsecretarías de Atención Primaria, Ambulatoria y Comunitaria y la de Planificación Sanitaria y Gestión en Red; mientras que cuatrocientas treinta y siete (437) vacantes serán para cubrir Áreas Críticas o Cerradas en los hospitales del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dependientes de la Subsecretaría de Atención Hospitalaria. El haber estipulado para los/as ingresantes será el establecido en la Carrera de Enfermería y Especialidades Técnico-Profesionales de la Salud, Tramo Inicial, grado 3, en la categoría EP o LS, según corresponda.



Aquí, cabe recordar que en el año 2018, en esta Ciudad se decidió modificar la Carrera de Profesionales de la Salud que regía por la entonces Ordenanza n° 41.455, ocasión en la que los/as “Licenciados/as en Enfermería” solicitaron se los/as incluya en ese régimen. No obstante ello, su reclamo no fue receptado dejando pasar una oportunidad legislativa que podría haber puesto fin a esa situación de inequidad con relación al reconocimiento profesional y salarial.

En el año 2019, la Administración local decidió crear la Carrera de Enfermería y Especialidades Técnico-Profesionales de la Salud, la cual contempló reclamos del sector, como la licencia por descanso anual profesional, pero no reparó la situación de desigualdad descripta en el párrafo precedente.

Lo mismo sucede con la Carrera creada por Acta de Negociación Colectiva n° 19/22. En la misma se esboza la necesidad de jerarquizar el ejercicio de la enfermería pero no del modo reclamado por el colectivo de profesionales.

En este punto corresponde destacar que la Carrera de Profesionales de la Salud presenta mejores condiciones laborales que la Carrera de Enfermería y Especialidades Técnico-Profesionales de la Salud y/o Carrera de Profesionales de Enfermería, diferencias que se evidencian en sus salarios, en los regímenes de licencias, en los requisitos exigidos para acceder a cargos de conducción, en el plazo para la adquisición de la estabilidad, y en la jornada laboral.

En ese sentido, vale recordar lo manifestado en el fallo mencionado en el punto **II.iv**, que “... se advierte que tanto la CEETPS (para Licenciaturas en Enfermería y Producción de Bioimágenes) y el Escalafón General – Agrupamiento de Actividades de Asistencia a la Salud y Apoyo Social (para Licenciatura en Psicomotricidad) **PRESENTAN CONDICIONES LABORALES DESVENTAJOSAS** frente a las reguladas para Profesionales de la Salud. Por lo cual, lejos están de tener ‘sus justos alcances de reconocimiento normativo, a nivel carrera y escalafonario’ como pregona el GCBA para justificar la omisión y exclusión en la que



*incurre. Las Licenciaturas en Enfermería, Producción de Bioimágenes y Psicomotricidad tienen derecho a estar incluidas en la Carrera de Profesionales de Salud de conformidad con lo resuelto en el apartado C de esta sentencia. Por lo cual, las diferencias apuntadas **RECRUDECEN LA DISCRIMINACIÓN CONSUMADA EN LA LEY N° 6.035...**” .*

En relación a los salarios, para ejemplificar la inequidad salarial señalada, se puede comparar la categoría de ingreso en ambas carreras. De esta manera, un profesional de la salud que recién ingresa al sistema de salud de esta Ciudad percibe un 56% más de salario base si lo hace en el marco de la Ley n° 6.035 (según texto consolidado Ley n° 6.588), que si lo hace en la Carrera de Enfermería y Especialidades Técnico-Profesionales de la Salud.

Haberes al mes de mayo de 2022

Puesto	Horas	Categoría	Remuneración bruta base
Profesional Asistente adjunto	30	PS25	\$137.087,68 ^[16]
Licenciado/a en enfermería	30/35	INI 03	\$87.813,43 ^[17]

Cabe señalar que, además de percibir menores ingresos que otros/as profesionales de la salud con una carga horaria mayor, el personal de enfermería enfrenta otros riesgos y/o dificultades, como el estrés y la sobrecarga de trabajo por el déficit histórico de personal, los cuales se profundizaron durante la pandemia, afectando su salud física y mental, en niveles que aún pueden no verse dimensionados en su totalidad. A todo ello, se suma falta de reconocimiento del valor de la carrera profesional y la jerarquización de su función.

En este último punto, cabe mencionar lo esbozado por el Juzgado de Primera Instancia en el fallo “Asociación Trabajadores del Estado y Otros c/ GCBA s/ Amparo - Otros”: “... la sanción de la ley n° 6.035 **pudo ser una oportunidad para subsanar la omisión arbitraria e injustificada de incluir las Licenciaturas en Enfermería, Producción de Bioimágenes y Psicomotricidad en la carrera de Profesionales de la Salud que hacía más de 30 años que se hallaban excluidas. Empero, el Estado local prefirió continuar con la conducta**



discriminatoria en clara violación al principio de progresividad, mandato internacional que lo obligaba a mejorar las condiciones laborales de estas profesiones por reunir los requisitos previstos para integrar dicha carrera...”

En los últimos años, el personal de enfermería ha demostrado una gran inquietud por avanzar tanto en su desarrollo profesional como en su compromiso para responder a las necesidades de la población. No obstante ello, su rol profesional aún no está consolidado por cuanto no se permite a los/as “Licenciados/as en Enfermería” trabajar bajo el mismo régimen laboral de los/as profesionales de la salud amparados en la Ley n° 6.035 (según texto consolidado Ley n° 6.588). Además, la alta profesionalización de los/as enfermeros/as que se desempeñan en la planta permanente del sistema público de esta Ciudad, el 44% son licenciados/as, no se condice con un nivel de ingresos adecuado.

Por ello, la inclusión de los/as “Licenciados/as en Enfermería” en la Carrera Hospitalaria es una deuda pendiente dado que cumplen acabadamente con los requisitos exigidos para tal fin ya que se trata de profesionales con títulos universitarios que prestan servicios en carácter permanente en las áreas dependientes del Ministerio de Salud del Gobierno local, de igual modo que aquellos/as profesionales que revistan en la misma. La incorporación de este universo de profesionales en la Carrera no sólo redundaría en un beneficio económico y en mejores condiciones laborales para los/as licenciados/as sino que traería aparejado un reconocimiento de su labor y la jerarquización de la función, lo que a su vez repercutiría en la calidad de la atención de la salud de la población.

Cabe destacar lo esbozado en el fallo mencionado donde se deja asentado que se halla acreditado que la “Licenciatura en Enfermería” constituye una profesión universitaria, que las personas licenciadas integran el Subsector Estatal de Salud y que la “Licenciatura en Enfermería” reúne los requisitos establecidos en el art. 5° de la Ley n° 6.035 (según texto consolidado Ley n° 6.588) para estar incluida en el ámbito de aplicación de la carrera de Profesionales de la Salud.



Tal situación se ve claramente plasmada en otras jurisdicciones, como por ejemplo en la Provincia de Buenos Aires, la cual incluyó en el año 2005, mediante el Decreto Provincial n° 2922/2005 la actividad profesional de “Licenciatura en Enfermería” dentro de los alcances del art. 3° de la Ley n° 10.471 -y modificatorias- que regula el régimen de la carrera Profesional Hospitalaria de la Provincia.

Vale recordar que la labor de los/as trabajadores/as que se desempeñan en el sistema de salud público, y para el caso en particular, la de los/as enfermeros/as posee una importancia fundamental para el conjunto de la población en sentido general, pudiendo sostener que las condiciones de trabajo decente para el conjunto de estos/as trabajadores/as impactan de manera directa en una atención de salud de calidad.

Sin perjuicio de que por el presente tema tramite la referida causa judicial, ello no impide que esta Defensoría del Pueblo investigue sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas, como también “... *formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes de los funcionarios, y propuestas para la adopción de nuevas medidas...*” (art. 36 de la Ley Ley n° 3^[18] (según texto consolidado Ley n° 6.588); como así tampoco, impide que la Administración pueda implementar acciones para resolver las problemáticas planteadas.

Como corolario de lo expuesto, y de acuerdo con las disposiciones que emanan de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, corresponde recomendar a las autoridades de los Ministerios de Salud y de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, de acuerdo a sus competencias, instruya los mecanismos legales a efectos de subsanar las desigualdades en las condiciones laborales del personal de Enfermería y otras profesiones universitarias de la salud.

POR TODO ELLO:



LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

R E S U E L V E :

- 1)** Recomendar a los Ministros de Salud; y de Hacienda y Finanzas, ambos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, doctor Fernán González Bernaldo de Quirós y contador Martín Mura, respectivamente, tengan a bien que, de acuerdo a sus competencias instruyan los mecanismos legales a efectos de subsanar las desigualdades en las condiciones laborales del personal de Enfermería y otras profesiones universitarias de la salud, en concierto con lo expuesto en la presente Resolución.

- 2)** Poner la presente Resolución en conocimiento del Secretario General del Sindicato Único de Trabajadores y Empleados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (SUTECBA), señor Amadeo Nolasco Genta, a los efectos que estime corresponder.

- 3)** Poner la presente Resolución en conocimiento del Secretario General de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE Capital), señor Daniel Catalano, a los efectos que estime corresponder.

- 4)** Fijar en treinta (30) días el plazo previsto en el art. 36 de la Ley n° 3 (según texto consolidado Ley n° 6.588) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [\[19\]](#).



5) Registrar, notificar, reservar en la Coordinación Operativa para su seguimiento y oportunamente archivar.

Código 442

PDHL/CORT/mag

SCOADA

co/COCF/CEAL

MIm/MAER/COMESA

NOTAS

1. [^](#) Ley n° 6.035, sancionada el día 1° de noviembre de 2018, promulgada con fecha 23 de noviembre de 2018, y publicada en el Boletín Oficial n° 5.508 del 28 de noviembre de 2018.
2. [^](#) Ley n° 6.588, sancionada el día 10 de noviembre de 2022, promulgada con fecha 6 de diciembre de 2022, y publicada en el Boletín Oficial n° 6.517 del 12 de diciembre de 2022.
3. [^](#) Acta n° 3/2019, sancionada el día 27 de febrero de 2019, y publicada con fecha 14 de mayo de 2019.
4. [^](#) Resolución n° 2.675/MEFGC/2019, sancionada el día 28 de junio de 2019, y publicado en el Boletín Oficial n° 5.651 de fecha 4 de julio de 2019.
5. [^](#) Ley n° 471, sancionada el día 5 de agosto de 2000, promulgada con fecha 8 de septiembre de 2000, y publicada en el Boletín Oficial n° 1.026 del 13 de septiembre de 2000.
6. [^](#) Ley n° 298, sancionada el día 25 de noviembre de 1999, promulgada con fecha 5 de enero de 2000, y publicada en el Boletín Oficial n° 899 del 10 de marzo de 2000.
7. [^](#) Dicho Decreto es reglamentario de la Ley Nacional n° 24.004 -y modificatorias-, publicada en el Boletín Oficial n° 27.250 de fecha 28 de octubre de 1991.
8. [^](#) Ley Nacional n° 24.004, sancionada el día 26 de septiembre de 1991, promulgada con fecha 23 de octubre de 1991, y publicada en el Boletín Oficial n° 27.250 del 28 de octubre de 1991.
9. [^](#) Ley n° 10.430, promulgada el día 31 de julio de 1986, y publicada en el Boletín Oficial n° 20.807 de fecha 5 de agosto de 1986.



10. [^](#) Ley n° 13.538, promulgada el día 2 de octubre de 2006, y publicada en el Boletín Oficial n° 25.521 de fecha 24 de octubre de 2006.
11. [^](#) Ley n° 10.471, promulgada el día 24 de diciembre de 1986, y publicada en el Boletín Oficial n° 20.915 de fecha 13 de enero de 1987.
12. [^](#) Ley n° 7.625, publicada en el Boletín Oficial de fecha 22 de diciembre de 1987.
13. [^](#) Ley n° 1.765, publicada en el Boletín Oficial de fecha 11 de octubre de 1978.
14. [^](#) Ley n° 2.580, publicada en el Boletín Oficial de fecha 15 de junio de 1961.
15. [^](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712017000100002) http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712017000100002
16. [^](#) PS25 30 hs. de la Carrera de Profesionales de la Salud.
17. [^](#) CET-INI-03 de la CEETPS, categoría profesional; "total ATG": \$ 78.404,85 + "adicional categoría profesional": \$ 8.442,76 + "suma variable NR CAT": \$ 965.82.
18. [^](#) Ley n° 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada el día 3 de febrero de 1998 y publicada en el Boletín Oficial n° 394 de fecha 27 de febrero de 1998.
19. [^](#) Ley n° 3, art. 36: "Con motivo de sus investigaciones, el Defensor o Defensora del Pueblo puede formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes de los funcionarios, y propuestas para la adopción de nuevas medidas. Las recomendaciones no son vinculantes, pero si dentro del plazo fijado la autoridad administrativa afectada no produce una medida adecuada, o no informa de las razones que estime para no adoptarla, el Defensor o Defensora del Pueblo puede poner en conocimiento del ministro o secretario del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas. Si tampoco así obtiene una justificación adecuada, debe incluir tal asunto en su informe anual o especial a la Legislatura, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud".